

Eine verfassungsrechtliche Abwehrschlacht

JuWiss Redaktion

2014-07-31T07:44:57

Zum Bremer Vorstoß einer Kostentragungspflicht für Polizeieinsätze im Profifußball

von [BJÖRN SCHIFFBAUER*](#)

Der

Senat der Freien Hansestadt Bremen hat jüngst mit einer Beschlussempfehlung auf sich aufmerksam gemacht, nach welcher „die Veranstalter von gewinnorientierten Großveranstaltungen künftig unter bestimmten Bedingungen zur teilweisen Kostenerstattung“ herangezogen werden sollen (so die offizielle [Pressemitteilung](#) vom 22.07.2014). Es gehe „im Einzelfall jeweils nur um den zusätzlichen polizeilichen Aufwand, der betrieben werden müsse und der künftig in Rechnung gestellt werden soll.“ Deutlicher wird Innensenator Ulrich Mäurer am Ende der Pressemitteilung: „Angesichts unserer Haushaltslage müssen aber Veranstalter, die durch eine staatliche Leistung einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen, im Interesse aller Steuerzahler dafür eine angemessene Gebühr entrichten.“ Dazu ist nun eine Gesetzesänderung zum Gebührenrecht geplant; deren Stoßrichtung wurde bereits recht klar vorgegeben: „Als Adressat für die Übernahme der zusätzlichen Kosten benannte Mäurer die Deutsche Fußball Liga (DFL). [...] Dem Verein Werder Bremen soll kein Wettbewerbsnachteil aus der Regelung erwachsen.“ DFB und Ligaverband reagierten auf dem Bremer Vorstoß prompt. Das EM-Qualifikationsspiel der Nationalmannschaft gegen Gibraltar wurde kurzerhand von Bremen nach Nürnberg verlegt. Schon davor gab der Ligaverband als Replik eine [eigene Pressemitteilung](#) heraus, die auch verfassungsrechtliche Bedenken äußerte.

Keine Politik, keine Polemik – nur Verfassungsrecht

Auf eben solche verfassungsrechtlichen Argumente möchte sich dieser Beitrag beschränken. Bislang wird über das Thema eher politisch, oft auch polemisch diskutiert. Man könnte meinen, dass sich Bremer Senat und Fußballfunktionäre mindestens ebenso hitzig gegenüberstehen wie rivalisierende Fußballfans im Stadion. Nun soll die Debatte versachlicht und verrechtlicht werden, wie es etwa in einem [Sportrechtsblog](#) begonnen wurde.

Freilich ist der polarisierende Beschluss nicht öffentlich einsehbar, daher kann bislang einzig auf die Pressemitteilung des Bremer Senats abgestellt werden. In diesem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses ist also der Wortlaut der streitigen Norm unklar, mehr noch: Es ist nicht einmal sicher, ob das Gesetz in der Bremischen Bürgerschaft Zustimmung findet. Doch allen Eventualitäten zum Trotz sind jedenfalls folgende (Verfassungs-)Rechtsfragen virulent:

Allgemeines Polizeirecht oder besonderer Gebührentatbestand?

Grundsätzlich kann der Störer im polizeirechtlichen Sinne für Polizeikosten herangezogen werden, wie dies bereits die Polizeigesetze der Länder vorsehen. Der Veranstalter eines Fußballspiels verursacht zwar keine Ausschreitungen von Personen im öffentlichen Raum, er könnte (auf Primärebene) allenfalls über die umstrittene Figur des Zweckveranlassers in die Pflicht genommen werden. Die Störerauswahl auf dieser Ebene sagt jedoch noch nichts über die Kostentragungspflicht eines Polizeieinsatzes auf der Sekundärebene aus: Die Polizeikosten (etwa einer Ersatzvornahme) hat nämlich nur der Störer zu tragen, gegen den eine polizeiliche Aufforderung zumindest hätte ergehen können. Veranstalter von Fußballspielen können aber – selbst als Zweckveranlasser – nicht zu Maßnahmen gegen Randalierer im öffentlichen Raum verpflichtet werden; das Gewaltmonopol liegt beim Staat. Deshalb kann ihnen eine Kostentragungspflicht in diesen Fällen nur über einen eigenen gesetzlichen Gebührentatbestand auferlegt werden – wie ihn der Bremer Senat wohl auch deshalb plant.

Wer kommt als Kostenschuldner in Betracht?

Die abzuwehrende Gefahr für die öffentliche Sicherheit muss auch gebührenrechtlich einem Kostenschuldner für Polizeieinsätze zugerechnet werden können; alles Andere verstößt gegen das Willkürverbot. Dazu werden unterschiedliche Ansätze vertreten, nämlich Veranlassung der Leistung, Begünstigung oder Interesse des verpflichteten Privaten sowie dessen Verschulden. Mit der Figur des Zweckveranlassers lässt sich bei Bundesligaspielen sicher auf das Veranlasserprinzip rekurrieren. Verschulden scheidet indes aus, weil Vereine (wie der [SV Werder](#)) und Verbände in geradezu vorbildlicher Weise und mit hohem finanziellen Aufwand Fanarbeit zur Gewaltprävention leisten. Kaum überzeugend ist es auch, den Polizeieinsatz im öffentlichen Raum der Interessenssphäre des Veranstalters zuzuordnen; diese begrenzt sich stattdessen auf den Bereich des eigenen Stadions, der von eigenem Sicherheitspersonal überwacht wird. Drittortauseinandersetzungen gefährden die öffentliche Sicherheit, aber gerade kein Rechtsgut des Veranstalters.

Die Pressemitteilung des Bremer Senats bezeichnet als Adressatin (und damit Veranlasserin) einzig die DFL. Sie ist als GmbH eine hundertprozentige Tochter des Ligaverbandes und organisiert das operative Geschäft der Bundesligen, indem sie etwa die Spielpläne aufstellt. Dagegen soll der SV Werder Bremen explizit verschont werden, obwohl tatsächlich er (und nicht die DFL) der Veranstalter seiner Heimspiele ist, was sich bereits aus den Statuten des Ligaverbandes ergibt. Zudem bestimmen die Clubs selbst, in welchem Stadion sie spielen, verkaufen eigenverantwortlich Eintrittskarten nach eigener Preisgestaltung, sind alleinige Nutznießer der Tageseinnahmen und vermarkten auch die Werbeflächen im Stadion selbst. Das wirtschaftliche Risiko eines jeden Heimspiels liegt in Bremen allein beim SV Werder. Richtiger Kostenschuldner eines speziellen Gebührentatbestandes kann daher schon im Ausgangspunkt nur der ausrichtende Heimverein sein.

Werden Grundrechte verletzt?

Die bloße Existenz eines speziellen Gebührentatbestands kann die Entscheidung des Veranstalters beeinflussen, ob und wie eine private Großveranstaltung durchgeführt werden soll. Eine konkrete Kostentragungspflicht nach erfolgtem Polizeieinsatz wirkt sich zudem auf die Vermögenspositionen des Veranstalters aus. Diese beiden Effekte eines Gebührengesetzes betreffen unterschiedliche Grundrechte.

Zunächst ist die Vereins- und Verbandsautonomie aus Art. 9 Abs. 1 GG betroffen, und zwar gleichermaßen für den ausrichtenden Verein und den (jedenfalls zu Unrecht adressierten) Dachverband. Geschützt wird u.a. die funktionsgerechte Betätigung der Vereinigung, also auch die Ausrichtung von Fußballspielen. Der Veranstalter kann sich genötigt fühlen, Risikospiele – unter Verlust des Heim- und damit Wettbewerbsvorteils – in einem anderen Stadion (in einem anderen Bundesland) auszutragen. Alternativ könnte er erwägen, weniger Eintrittskarten zu verkaufen. Eine funktionsgerechte Betätigung – etwa, dass Werder Bremen in einem vollen Weserstadion spielt – wird durch das „Damoklesschwert Gebührentragungspflicht“ empfindlich gestört.

Gleiches gilt für die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 GG, weil die davon umfasste unternehmerische Freiheit mit berufsregelnder Tendenz gestört wird. Hinzu kommt, dass eine Kostentragungspflicht die Einnahmen des Spieltags verringert und damit die Erwerbschancen mindert. Art. 9 und 12 GG sind gem. Art. 19 Abs. 3 GG auch auf Verein und Ligaverband bzw. DFL als juristische Personen wesensmäßig anwendbar.

Nach der „Drei-Stufen-Theorie“ rechtfertigen vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls den Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 GG; dies entspricht praktisch einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Der Zweck des erwarteten Gesetzes ist es, den durch die Veranstaltung zusätzlich notwendigen polizeilichen Aufwand zu finanzieren, ohne die Allgemeinheit damit zu belasten. Diese dürfte im Ausgangspunkt legitim sein. Die geplante Gebühr ist auch geeignet, diesen Zweck zu erfüllen. Zweifelhaft ist aber deren Erforderlichkeit, weil mildere, gleich wirksame Mittel denkbar sind. So stehen bei Ausschreitungen die Handlungsstörer vorrangig in der Kostenpflicht. Dies müsste ein weiterreichendes Gebührengesetz jedenfalls im Blick behalten. Zudem sind andere behördliche Reaktionen auf Risikospiele denkbar wie etwa eine (bereits 2012 beim FC St. Pauli praktizierte) Auflage an den Heimverein, weniger oder gar keine Eintrittskarten an die Anhänger des Gastvereins zu verkaufen.

Sieht man über diese Einwände hinweg, muss das geplante Gesetz weiterhin angemessen sein. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass Fußballclubs vom Format Werder Bremens bereits für hohe Steuereinnahmen sorgen, von welchen auch die öffentliche Sicherheit profitiert. Eine darüber hinausreichende finanzielle Sonderbelastung stellte sich vor diesem Hintergrund als übermäßig dar, zumal die Vereine selbst in Gewaltpräventionsmaßnahmen investieren. Auch vor diesem Hintergrund – gleichwohl es sich um freiwillige Ausgaben handelt – könnte eine

Polizeigebühr dann die Qualität einer finanziellen Doppelbelastung zukommen. Zudem haben die Vereine auf Drittortauseinandersetzungen weder Einfluss, noch kann ihnen das Verhalten primär polizeipflichtiger Dritter gleichermaßen zugerechnet werden. Damit ist eine solche Sonderabgabe vor dem Hintergrund von Art. 12 GG auch unverhältnismäßig.

Noch schwieriger ist ein Eingriff in Art. 9 GG zu rechtfertigen, denn hierzu sind (hier nicht ersichtliche) verfassungsimmanente Schranken vonnöten. Doch selbst wenn man für einen Eingriff in die Vereinsbetätigungsfreiheit nur einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt für genügend hält, gelten insoweit die bereits zur Berufsfreiheit dargestellten Erwägungen. Damit ist ein Eingriff in Art. 9 GG jedenfalls nicht zu rechtfertigen.

Überdies wäre auch der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG verletzt, wenn man – nach hiesiger Auffassung unzutreffend – die DFL als Veranstalterin und somit richtige Kostenschuldnerin einstufen würde. Selbst dann wäre sie jedenfalls nicht alleinige Veranstalterin eines Bundesligaspiels in Bremen. Wenn man also Verein und DFL jeweils als Mitveranstalter betrachten wollte, ist die Ungleichbehandlung, Gebühren nur von der DFL zu verlangen, mit keinem sachlichen Grund zu erklären.

Werden andere Verfassungsprinzipien verletzt?

Der Inhalt der Pressemitteilung des Senats lässt eine Missachtung des Rechtsstaatsprinzips befürchten, nämlich in Gestalt mangelnder hinreichender Bestimmtheit und des Einzelfallgesetzverbots. Problematisch ist, ob die darin genannten Begriffe „Großveranstaltung“ und „Erwartung erheblicher gewalttätiger Ausschreitungen“ hinreichend bestimmt oder zumindest verlässlich bestimmbar sind. Daran wird sich jedenfalls der Gesetzestext messen lassen müssen.

Überdies macht jedenfalls die Pressemitteilung keinen Hehl daraus, dass das geplante Gebührengesetz einzig die DFL belasten soll. Dies zielt darauf ab, nur einen einzigen Grundrechtsträger grundrechtbeeinträchtigend zu belasten. Sofern das Gesetz diese Gestalt annimmt, würde es gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG verstoßen.

Fazit

Der Bremer Vorstoß ist ein verfassungsrechtlicher Außenseiter. Sollte ein entsprechendes Gebührengesetz im Zungenschlag der Pressemitteilung von der Bürgerschaft verabschiedet werden, muss es sich auf eine harte Abwehrschlacht gefasst machen. Zu breit gefächert sind die verfassungsrechtlichen Angriffspunkte, als dass ein solches Gesetz daraus als Sieger hervorgehen könnte.

**Dr. Björn Schiffbauer ist stv. Vorsitzender des Rechts- und Satzungsausschusses des [FVM](#) und Mitglied des [DFB-Kontrollausschusses](#). Dieser Beitrag stellt ausschließlich seine wissenschaftliche Auffassung dar.*

